



¿Bush o Kerry? Por qué no cambiará la esencia de la política exterior norteamericana

Soeren Kern*

Tema: Estas son las elecciones norteamericanas con mayor componente de política exterior desde 1968. Teniendo en cuenta que la prevención contra el terrorismo nuclear será el elemento determinante de la seguridad nacional en la próxima Administración, las piezas clave de la política de seguridad de EEUU serán Irak, Irán y Corea del Norte. Y esto significa que, aunque Kerry entre en la Casa Blanca, la política exterior de EEUU seguirá siendo, en lo fundamental, la misma que la de los últimos cuatro años.

Resumen: Según una encuesta de Gallup llevada a cabo en junio para el *German Marshall Fund*, con sede en Washington, más del 75% de los europeos está en contra de la política exterior del Presidente estadounidense George W. Bush. Por otro lado, otra encuesta realizada en 25 países por *GlobeScan* muestra que la inmensa mayoría de los ciudadanos de todo el mundo preferiría que gobernara Kerry y no Bush.

Puede que Bush tenga una imagen muy polarizadora, pero es probable que sorprendiera a mucha gente saber que en la mayoría de los asuntos relativos a la comunidad internacional una Administración presidida por Kerry mantendría el *statu quo* de la política exterior de EEUU. De hecho, Rand Beers, asesor en materia de seguridad nacional en la campaña de Kerry, dijo que “en muchos aspectos, los objetivos de ambos candidatos no difieren tanto”. En este sentido, miembros del círculo más próximo a Kerry únicamente garantizan “marcados contrastes” de personalidad y estilo entre Bush y el candidato al que defienden.

Está claro que el problema de Irak no desaparecerá el 20 de enero de 2005 y que las alternativas políticas que tienen Bush y Kerry son escasas. Kerry quizá acelerara una retirada de tropas de EEUU, pero no podría conseguir una retirada total, ya que las circunstancias militares y diplomáticas dificultan el logro de una solución a corto plazo. Además, a pesar de las críticas que ha recibido la actuación de la Administración Bush tras la guerra en Irak, Kerry coincide con Bush en que una retirada de Irak en estos momentos supondría alentar a los enemigos de EEUU.

Ya sea Bush o Kerry quien esté el año próximo en la Casa Blanca, desactivar la crisis de la proliferación de armas nucleares en Irán será uno de los desafíos más complejos y urgentes de la próxima Administración. Y, puesto que Irán se encuentra en el centro de Oriente Medio, su conducta, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, tiene grandes repercusiones en la región en conjunto y para los intereses de EEUU en ella. Cualquier Presidente de EEUU consideraría a un Irán antinorteamericano y provisto de armas nucleares como una seria amenaza para sus intereses.

En cierto modo, puede que Kerry sea más aceptable para los críticos internacionales de los EEUU. Su gobierno podría ser menos agresivo en cuestiones comerciales y podría

* Analista de política exterior de EEUU y ex director ejecutivo de “Arms Control Today”

suavizar la retórica sobre la guerra preventiva. Sin embargo, los cambios serían muy superficiales. Las expectativas internacionales de que Kerry supondría un cambio fundamental con respecto a la política exterior de los cuatro últimos años están equivocadas, ya que las presentes elecciones no modificarán los intereses subyacentes de EEUU en el extranjero. Además, hoy en día, la toma de acciones preventivas contra amenazas evidentes es una práctica casi obligatoria para cualquier Presidente, ya que es algo que reivindican los propios norteamericanos, y la visión de Kerry acerca de la amenaza del terrorismo internacional coincide básicamente con la de Bush. Además, respecto al multilateralismo, Kerry ha afirmado: "Nunca permitiré que líderes de otros países decidan sobre la seguridad nacional de EEUU".

Análisis: Una diferencia clave entre John Kerry y George Bush, que se citada en muchas ocasiones en la campaña presidencial, es el modo en que cada uno de ellos conseguiría el apoyo de otros países para combatir el terrorismo. En la mayoría de los casos, la diferencia reside simplemente en la cantidad de recursos, especialmente militares, que solicitaría cada uno de ellos a otros países para resolver la cuestión iraquí.

Kerry argumenta que únicamente un nuevo Presidente podría cambiar la dinámica en Irak, llevando nuevas tropas internacionales y logrando el apoyo de los países árabes. Otros, sin embargo, opinan que el candidato sobreestima la primacía de factores personales en las relaciones internacionales y la trascendencia de que hubiera un nuevo Presidente en la reducción del distanciamiento existente con otros países como Francia y Alemania.

Con Kerry en la Casa Blanca, los aliados en Europa podrían verse presionados para igualar su retórica multilateralista con dinero y tropas. Pero, incluso si Kerry pudiera garantizar un mayor apoyo político y económico de la OTAN en Irak, no cabría esperar un apoyo militar sustancial de sus aliados. De los 2,5 millones de efectivos nominales en Europa, sólo el 3% a lo sumo podría ser desplegado. Además, dado el incremento de la insurgencia en Irak, no es probable que en estos momentos otros países asumieran los riesgos políticos que entrañaría el despliegue de tropas sólo porque la Casa Blanca tuviera un nuevo inquilino.

El desplazamiento del poder: la supremacía del pragmatismo

George Bush no es el primer Presidente que, en el debate sobre la política exterior de EEUU, recurre al uso de términos generales que vinculan a EEUU con el desarrollo de la libertad en el exterior y que promueve el uso del poderío norteamericano para alcanzar los ideales americanos. Casi todos los Presidentes Demócratas de los últimos 100 años – Wilson, Roosevelt, Truman, Kennedy, Carter y Clinton– han argumentado que EEUU debe representar algo específico en el mundo y perseguir unos amplios objetivos. Fue Madeleine Albright quien dijo: "Si empleamos la fuerza es porque somos América. Nosotros somos la nación indispensable. Estamos orgullosos. Vemos el futuro con más claridad". John Kennedy comenzó su discurso inaugural prometiendo "pagar el precio que sea" para "asegurar la supervivencia y el triunfo de la libertad".

De igual opinión es la mayoría de los norteamericanos sobre la guerra contra el terrorismo, ya que el terrorismo de Oriente Medio está directamente vinculado al hecho de que los ciudadanos de aquella región viven bajo el yugo de dictaduras disfuncionales. Por consiguiente, tanto Bush como Kerry desarrollarán iniciativas de política exterior que sirvan para lograr el objetivo fundamental de reducir a largo plazo la amenaza del terrorismo llevando la democracia a Oriente Medio. De hecho, Kerry siempre ha considerado la implantación de la democracia en Oriente Medio como un objetivo a largo plazo.

Sin embargo, la situación tras la guerra en Irak está llevando a EEUU a aceptar sus propias limitaciones, lo que está desembocando en un desplazamiento del poder en Washington desde los ideólogos neoconservadores hacia los pragmáticos tradicionales. Un ejemplo de dicho cambio se dio cuando Bush, en lugar de nombrar a Donald Rumsfeld, neoconservador y Secretario de Defensa de EEUU, como responsable de la posguerra en Irak, nombró para tal cometido a la Consejera de Seguridad Nacional, Condoleezza Rice (pragmática). El poder parece alejarse de los halcones que defienden la hegemonía Norteamericana como una causa justa y que ven en Irak el primer paso hacia la gran transformación democrática del mundo árabe. El poder parece desplazarse cada vez más hacia los moderados que reconocen las limitaciones de EEUU y que entienden que al estancarse buscando grandes soluciones para Iraq, Washington está dejando de lado otras importantes amenazas en Irán y Corea del Norte.

De hecho, Irak se ha convertido en un problema tan complejo y caro que ya pocos propugnan seriamente avanzar hacia la meta neoconservadora fundamental –el cambio de régimen– en cualquier otro país, mientras que el ala dura neoconservadora ahora teme que resurja el “neoaislacionismo”. De hecho, a algunos europeos les preocupa que la política exterior de Bush, que consideran demasiado ambiciosa, vaya a sucumbir ante una reacción aislacionista en EEUU.

Pero no es probable que esto ocurra. En el ámbito de la política exterior, mientras el Gobierno de Bush se acerca al centro, John Kerry y el Partido Demócrata se han desplazado fuertemente hacia la derecha. De hecho, la corriente liberal dominante se ha situado a la derecha de Bush en cuanto a seguridad nacional, con cierta medida de éxito en tan insólita empresa. Los llamados “halcones liberales” exigen unas fuerzas armadas mayores y que una mayor proporción esté destinada en el exterior de lo que quiere el propio Bush. Además, el programa Demócrata de 2004, adoptado el 28 de julio, recoge la queja de que Bush “no envió suficientes tropas para cumplir la misión”. Del mismo modo, el programa justificó la permanencia de la ocupación militar norteamericana en Irak, considerando que “habiendo ido a la guerra, no podemos permitirnos fracasar en el proceso de paz. No podemos permitir un “Estado fracasado” en Irak, que inevitablemente se convertiría en refugio de terroristas y en un factor desestabilizador en Oriente Medio”. Por último, el programa afirma que “con John Kerry como Comandante en Jefe, nunca esperaremos que nos den luz verde en el extranjero cuando nuestra seguridad esté en juego”.

Quizá, la expresión más clara de la postura de los “halcones liberales” en la política exterior la encontremos en un informe que emitió en octubre de 2003 el *Progressive Policy Institute* (PPI), un *think tank* estrechamente vinculado al *Democratic Leadership Council*: el informe, titulado “*Internacionalismo progresista: una estrategia demócrata de seguridad nacional*”, apoyaba la invasión de Irak porque la anterior política de contención estaba fracasando y el Gobierno de Saddam Husein estaba minando tanto la seguridad colectiva como el derecho internacional. El PPI opina que la estrategia del internacionalismo progresista establece “una clara distinción entre esta estrategia Demócrata mayoritaria de seguridad nacional y la visión de la extrema izquierda sobre el papel de EEUU en el mundo. En este documento discrepamos de aquellos que no están de acuerdo con el gasto en defensa que nosotros estimamos apropiado para cubrir nuestras necesidades tanto nacionales como internacionales; también discrepamos de los que parecen oponerse de forma refleja al uso de la fuerza; y de aquéllos que parecen incapaces de ponerse del lado de EEUU en los conflictos internacionales. También consideramos que un liderazgo internacional sólido no debe identificarse con un multilateralismo impotente que prima la búsqueda del consenso sobre la dura y arriesgada tarea de luchar contra el caos, de solucionar conflictos reales y de hacer frente a enemigos y agresores reales. Por último, rechazamos los movimientos

antiglobalización, que no solo dañan nuestra economía sino que condenan a la pobreza a los países en desarrollo. Así pues, con independencia de lo preocupante que resulte el historial de Bush, pensamos que la izquierda pacifista y proteccionista no ofrece alternativas viables”.

Al ir consolidando los pragmáticos de la política exterior de ambos partidos su influencia en Washington, puede que la estabilidad, antes que una democracia en pleno funcionamiento, se convierta en el objetivo más realista para Oriente Medio. De hecho, tanto Republicanos como Demócratas han visto recortadas sus expectativas con respecto a la democracia en Irak. Joe Biden, el senador demócrata de mayor rango del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, afirmó recientemente que el Primer Ministro iraquí, Ayad Allawi, es “bueno –duro– pero no demócrata”. Más bien, “está cortado por el mismo patrón que Mubarak”. Puede que el modelo egipcio no fuera el que deseaban los constructores de naciones y los exportadores de democracia de la Administración Bush, pero Joe Biden opina que no es un resultado desdeñable. Se especula con que Biden podría ser uno de los candidatos a Secretario de Estado si gobierna Kerry.

Elecciones al congreso

Aunque casi toda la atención se centra en las elecciones presidenciales de 2004, los norteamericanos también acudirán a las urnas este año para votar a otros miles de cargos diferentes. Las elecciones al Congreso tienen una gran importancia debido al papel primordial que desempeña este organismo en la elaboración de la política exterior.

Y, en particular, estas elecciones al Congreso de EEUU pueden ser tan competitivas y casi tan importantes como lo es la campaña presidencial. En pocas palabras, el control sobre el Congreso y el Senado está en juego en 2004, dado el equilibrio de poder entre los dos partidos políticos principales. Prueba de ello es que aunque los Republicanos se hayan hecho con el control del Gobierno federal, únicamente tienen una mayoría de 12 escaños (de 435) en el Congreso y 51 escaños de los 100 del Senado.

En las elecciones al Senado, sólo se someterán a votación 34 escaños, 19 de los cuales están actualmente en manos Demócratas. Además, en las últimas elecciones pocos Republicanos se enfrentaron a una oposición muy reñida y 22 de las candidaturas se someterán a votación en Estados en los que Bush ganó en el año 2000. Por lo tanto, parece improbable que los Demócratas puedan obtener escaños en el Senado, de ahí que se espere la mayoría republicana en el Senado parece asegurada.

Por otro lado, la mayoría de los analistas expertos en elecciones opinan que los Demócratas no tienen posibilidades de volver a obtener la mayoría en el Congreso, con independencia de lo que ocurra en las elecciones generales, ya que las principales preocupaciones de este año se centran en la política exterior y en la guerra contra el terrorismo. Por lo tanto, si los Republicanos logran mantener el control del Congreso, del Senado y de la Casa Blanca, en EEUU se asumiría como un mandato político el mantenimiento de una política exterior firme, activa e intervencionista.

Los desafíos clave de la política exterior

Bush y Kerry parecen estar de acuerdo en la mayoría de las cuestiones relativas a la política exterior a las que se enfrentará la próxima Administración. Un análisis exhaustivo de ambos candidatos muestra que, en lo principal, sus posturas ofrecen una sorprendente similitud, aunque difieran algo en el estilo.

Por ejemplo, los programas nucleares de Irán y de Corea del Norte son los puntos principales de la política exterior de EEUU y cualquiera que sea la Administración que ocupe la Casa Blanca en enero dispondrá de muy pocas opciones atractivas.

Al Gobierno de Bush todavía le queda por forjar una clara estrategia de negociación con Irán, debido en parte a la irritante insurgencia en Irak y en parte al debate en el seno de la Casa Blanca entre los que propugnan una línea dura y los defensores de un compromiso diplomático con Teherán (para un análisis exhaustivo del problema de Irán, véase *Irán y las armas nucleares*, ARI, Real Instituto Elcano, 24/IX/2004). Además, ante una situación similar a Irak antes de la guerra, Washington también difiere considerablemente de sus principales aliados en relación con la manera de afrontar la amenaza. Kerry insistiría, al igual que Bush, en que Irán renunciara a todo procesamiento de combustible nuclear. Kerry dijo en agosto que EEUU “debe trabajar con nuestros aliados para poner fin al programa de armas nucleares en Irán y, si fuera necesario, estar preparados para tomar medidas más drásticas juntos”. El programa del Partido Demócrata llega incluso a insinuar la existencia del derecho de Norteamérica a la acción preventiva, alegando que “un país como Irán, provisto de armas nucleares, es un riesgo inaceptable para nosotros y para nuestros aliados”. Así pues, las diferencias entre ambos candidatos residen en que Kerry opina que él lograría un mayor apoyo europeo en la adopción de medidas contra Teherán.

En el caso de Corea del Norte, la Administración Bush ha seguido un enfoque multilateral, insistiendo en que las conversaciones con Pyongyang deben incluir a Rusia, China, Japón y Corea del Sur. No obstante, no se ha realizado ningún avance y en estos momentos las negociaciones se han paralizado. Además, aunque Bush haya calificado a Corea del Norte como miembro del “Eje del Mal” y haya hablado con vehemencia de los abusos de derechos humanos cometidos por el régimen de Kim Jong Il, la Casa Blanca no ha tomado medidas concretas para presionar al régimen a cambiar de actitud.

Kerry ha dado a entender que trataría de arrancar las conversaciones con Corea del Norte mediante un acuerdo bilateral similar al llamado Marco Acordado que adoptó Bill Clinton en 1994. En virtud de tal acuerdo, EEUU se comprometió a suministrar a Pyongyang componentes para centrales nucleares civiles bajo salvaguardia, además de alimentos y otros recursos, a cambio del compromiso de Corea del Norte de no desarrollar armas nucleares. No obstante, tal y como admitieron los norcoreanos tras el mandato de Clinton, dicha promesa no se cumplió y, en el caso de que se firmara otro Marco Acordado, no hay muchos motivos que permitan pensar que esta vez se cumpliría un compromiso similar a cambio de la ayuda de EEUU.

Probablemente, el enfoque de Bush podría obtener mayores concesiones por parte de Pyongyang, ya que se centra en que sean los vecinos de los norcoreanos los que ejerzan la presión; dichos vecinos, especialmente China, aportan mucha más ayuda al régimen de Corea del Norte. Pero no se puede garantizar que la política de Bush vaya a funcionar. Y tampoco está tan claro que un acuerdo que pusiera fin al programa de armas nucleares de Corea del Norte fuera a tener más éxito en la debilitación del régimen que el que podría obtener Kerry con su eventual política en este aspecto.

En otra cuestión clave de política exterior, Kerry comparte el apoyo de la Administración Bush a la actuación del Primer Ministro israelí, Ariel Sharon, y Kerry junto con sus principales asesores en política exterior se reúnen regularmente con los miembros del gabinete de Sharon. Asimismo, Kerry criticó duramente al Tribunal Internacional de Justicia por su decisión contra la construcción por parte del Gobierno israelí del muro de separación de Cisjordania. En una entrevista para el *Jerusalem Post*, Kerry dijo que “la verja de seguridad de Israel es un acto legítimo de defensa propia”.

Los sondeos nacionales muestran que los votantes Republicanos están ahora más a favor de Israel que los Demócratas, y las votaciones de Republicanos y Demócratas en el Congreso indican lo mismo. Pero los Demócratas están igual de comprometidos en mantener el dominio militar israelí sobre Oriente Medio, y el programa del Partido

Demócrata promete “garantizar, bajo cualquier circunstancia, el mantenimiento de la posición de ventaja de Israel”. En cuanto a la ciudad de Jerusalén, el programa insiste en que “Jerusalén es la capital de Israel y deberá permanecer unificada”. Asimismo, el programa rechaza, por “poco realista”, cualquier obligación por parte de Israel de efectuar una retirada total del territorio ocupado en la guerra de 1967 y niega a los refugiados palestinos el derecho a volver, insistiendo que sólo podrían reasentarse en un Estado palestino truncado, cuya creación podría consentir Israel en un futuro.

Kerry también fue uno de los senadores responsables de la *Syria Accountability Act*. Entre las conclusiones formales del documento en el que Kerry justificaba la imposición de sanciones y las amenazas militares implícitas contra Siria, se encontraba la evaluación de la capacidad militar siria, efectuada por el Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld.

También es probable que las relaciones de EEUU con Europa mejoren al menos un poco en los próximos cuatro años –incluso aunque Bush salga reelegido–, debido a un cambio de liderazgo, y no en Washington, sino en Bruselas. Los líderes políticos de los 25 Estados miembros la Unión Europea designaron a don José Manuel Durão Barroso, ex primer ministro de Portugal, como próximo Presidente de la Comisión Europea. Barroso, que comenzará su mandato el día 1 de noviembre, apoyó la invasión de Irak encabezada por EEUU y recibió en las Islas Azores a los líderes de EEUU, el Reino Unido y España con ocasión de la celebración de una cumbre previa a la guerra.

Barroso ha designado para los puestos clave de la Comisión a partidarios del libre mercado del Reino Unido, Italia, Dinamarca, Países Bajos y Polonia –países que tienen tropas en Irak– y ha concedido puestos menos importantes a Francia y Alemania. Lo haya hecho deliberadamente o no, ha creado una Comisión dominada por políticos con profundas raíces anglófonas en el bando “atlanticista” y pro OTAN de la política europea.

A pesar de todos los comentarios sobre el daño que ha causado la guerra de Irak a las relaciones entre EEUU y la UE, el surgimiento de una Europa anglófona favorece a EEUU. Barroso ha dicho que los europeos deberían ayudar a EEUU en Irak y que quiere que las relaciones con EEUU sean “buenas, estrechas y de cooperación”. “Nos interesa trabajar con ellos... No me gusta ver a la UE en una posición secundaria. El trabajo conjunto requiere que haya un respeto y éste existe en ambos casos”. Esto último supone un marcado contraste con las declaraciones del Presidente saliente, Romano Prodi, que veía a Europa como una superpotencia rival.

En cuanto al multilateralismo, el efecto inmediato del 11-S ha consistido en la reafirmación del dominio de EEUU en las relaciones internacionales. El multilateralismo en sí mismo no ha sido nunca ni será un objetivo para la política exterior de EEUU; tanto Bush como Kerry reconocen que el consenso no es un fin en sí mismo. Es más, la ONU es un instrumento del poder de EEUU y ni los Republicanos ni los Demócratas querrán hacer uso de ella para limitar a su propio país. Bill Clinton hizo caso omiso de la ONU siempre que a EEUU le interesó, y George Bush o John Kerry harán lo mismo. Además, tanto Demócratas como Republicanos saben que la ONU está rota y, sin embargo, la reforma del Consejo de Seguridad no será una tarea prioritaria del próximo Gobierno.

Por último, bajo el mandato de Bush se ha intensificado el antiamericanismo, aunque él no es el único culpable. Culpar a Bush es demasiado simplista, porque si se pudiera corregir el antiamericanismo mediante el voto, no se trataría de un problema importante. Pero sí que es un problema grave y además persistente. Los atentados del 11-S se planearon siendo Bill Clinton presidente y el antiamericanismo en Europa también quedó patente durante su mandato. El poderío americano genera su propio rencor, y el antiamericanismo será un elemento que estará presente en el escenario político mundial

hasta que el poder militar de EEUU se vea igualado por otro. Puede que Kerry sea capaz de limar asperezas, pero no podrá arreglar el problema.

Conclusión: Ya sea Bush o Kerry quien esté en la Casa Blanca el próximo año, habrá pocos cambios en la esencia de la política exterior de EEUU. Seguirá habiendo una doctrina de acción preventiva, una disposición a actuar unilateralmente en caso de que sus aliados se echen atrás y un sólido consenso norteamericano que la guerra contra el terrorismo es real y que debe ser ganada. Los Gobiernos de ambos partidos de EEUU han dado siempre preferencia a los intereses de EEUU y eso no cambiará, porque es una política inteligente.

Soeren Kern

Analista de política exterior de EEUU y ex director ejecutivo de "Arms Control Today"